

Ortsbildschutz; Einordnung von Bauten (§ 42 BauG)

Ästhetische Generalklausel: ein "Sündenfall" kann keinen Grund liefern, um in allen andern Fällen die Bauvorschriften zu missachten.

Sachverhalt

Der Gemeinderat O. lehnte ein Baugesuch für eine Doppelgarage mit Flachdach innerhalb der Kernzone ab mit der Begründung, die Garage wirke in ihrem Ausmass und Ansehen zonenfremd. Der Vorplatz ergebe einen massiven Einschnitt ins gewachsene Gelände und den Freiraum zwischen Bauten. Die projektierte Elementgarage mit Flachdach - zugelassen seien ohnehin nur Satteldächer - verschlechtere das heutige Ortsbild und widerspreche dem Zweckartikel der Kernzone.

Aus den Erwägungen

"3. 3.1.

Die Beschwerde richtet sich gegen die gemeinderätliche Verweigerung der Baubewilligung für eine Doppelgarage. Der Gemeinderat stützte seinen Entscheid auf § 49 der rechtskräftigen Bauordnung (BO) der Gemeinde O. vom 29. Juni 1990, genehmigt vom Grossen Rat am 30. März 1993. (...)

4.

Es stellt sich die Frage, ob der Gemeinderat das Baubewilligungsgesuch mit der Begründung, zugelassen seien ohnehin nur Satteldächer, abweisen durfte. Mit anderen Worten ist zu prüfen, ob in der Gemeinde O. und insbesondere in der Kernzone Flachdächer unzulässig sind. Eine diesbezügliche ausdrückliche Regelung besteht nicht.

4.1.

§ 46 BO bestimmt unter anderem, welche Dachform und Dachneigung in den einzelnen Zonen zulässig ist. In sämtlichen Zonen sind Sattel-, Walm- oder Krüppelwalmdächer mit einer Neigung von mind. 15° zulässig. Einzig für die Kernzone und die Zone für öffentliche Bauten findet sich ein Verweis in § 46 BO, und zwar auf § 49 bzw. § 52 BO. Die gesetzliche Regelung der Dachform und Dachneigung betreffend Kernzone muss daher wie folgt gelesen werden: "Zulässige Dachform und Dachneigung: Satteldächer sind ab einer Neigung von mind. 30° erlaubt. Für die Bedachungen sind Ziegel (wenn möglich Biberschwänze) zu verwenden. Die Bedachung hat sich farblich den angrenzenden Dächern anzupassen" (§ 46 BO in Verbindung mit § 49 Abs. 3 BO). Die systematische Auslegung führt daher zum Schluss, dass ausgenommen von Satteldächern mit einer Neigung von mind. 30° andere Dachformen unzulässig sind.

4.2.

Gemäss dem Grundsatz "a maiore minus", mit anderen Worten, was für das Grössere gilt, muss erst recht für das Kleinere gelten, kann aus dem Sinn und Zweck der Regelung in § 46 BO in Verbindung mit § 49 BO folgendes geschlossen werden: Die Kernzone wird dadurch charakterisiert, dass in ihr das bestehende Ortsbild erhalten bleiben soll (§ 49 Abs. 1 BO). Dies hat zur Folge, dass sie im Vergleich mit den anderen Zonen erhöhten Anforderungen betreffend Erscheinungsbild der Bauten genügen muss (vgl. detaillierte Regelung in § 49). Gemäss dieser grundsätzlich unterschiedlichen Stellung der Kernzone gegenüber den anderen Zonen ist die Vorschrift betreffend Dachform und Dachneigung auch aus materieller Sicht auszulegen.

Aufgrund von § 46 BO sind Sattel-, Walm- und Krüppelwalmdächer mit mindestens 15° Neigung in der Wohnzone 2a und 2b, Wohn- und Gewerbezone sowie in der Gewerbezone zulässig. Schreibt nun § 49 Abs. 3 BO vor, in der Kernzone seien Satteldächer mit einer Neigung von mind. 30° erlaubt, so kann das nicht heissen, im übrigen seien Walm- und Krüppelwalmdächer mit mindestens 15° Neigung erlaubt.

Walm- und Krüppelwalmdach sind eine architektonische Dachform-Variante der schlichten Ursprungsform, des Satteldaches. Es ist daher kein vernünftiger Grund ersichtlich, weshalb für die Neigung der ursprünglichen Dachform etwas anderes gelten soll als für deren Varianten. Wenn schon Satteldächer nur mit einer Neigung von mindestens 30° zulässig sind, so kann nicht für deren Dachform-Varianten eine Neigung von nur mindestens 15° verlangt werden. Diese Folgerung ist auch mit den verschärften Anforderungen an die Gestaltung der Kernzone vereinbar.

Aus diesen Ueberlegungen folgt, dass in der Wohnzone 2a und 2b, Wohn- und Gewerbezone sowie in der Gewerbezone lediglich Sattel-, Walm- und Krüppelwalmdächer mit einer Neigung von mind. 15° erlaubt sind und, verschärfend, in der Kernzone nur Satteldächer mit einer Mindestneigung von 30°. Flachdächer sind weder unter den zulässigen Dachformen in § 46 BO erwähnt noch geht aus dem Sinn und Zweck der Regelung betreffend Kernzone hervor, dass für sie neben der Bestimmung von § 49 Abs. 3 BO Raum bleibt.

4.3.

Auch wenn bezüglich Dachformen für die Kernzone keine Regelung bestehen würde, so ist der Entscheid des Gemeinderates gestützt auf folgende Gründe haltbar:

Die projektierte Doppelgarage liegt in einer historisch gewachsenen Umgebung, deren Gebäude durchwegs ein Satteldach tragen. Eine Ausnahme bildet einzig ein einstöckiger Bau mit Flachdach auf der anderen Strassenseite westlich des Quartierladens. Gemäss Aussage des Gemeinderates handelt es sich dabei um einen einmaligen Fehler und er sei bestrebt, die Dachvorschriften konsequent anzuwenden (vgl. Ziff. II. 4.2.). Als Beispiel wies er auf eine Kleinbaute hin, welche östlich an die Parzelle des Beschwerdeführers angrenzt und für welche ebenfalls ein Satteldach vorgeschrieben worden sei. (...)

Im vorliegenden Fall ist die Garage (...) aus Sicht des Ortsbildschutzes zu beurteilen. Das bedeutet, dass die Interessen an der Aufrechterhaltung des Ortsbildes entsprechend zu berücksichtigen sind. Das Erscheinungsbild der Garage wird unter dem Aspekt des Ortsbildschutzes fast ausschliesslich von der Mitteldorfstrasse her beurteilt. Von diesem Standort aus ist die Garage in ihrer ganzen Höhe ersichtlich. Aufgrund dieser Umstände erscheint es gerechtfertigt, die Garage als Kleinbaute zu qualifizieren mit der Folge, dass eine Bedachung verlangt werden kann, auch wenn sie, je nach Richtung, auf der Nord- oder Ostseite bis auf den Boden reicht.

5.

Im folgenden bleibt zu prüfen, ob die Vorschriften betreffend Ortsbildschutz ein Verbot von Flachdächern zulassen, für den Fall, dass ein generelles Flachdachverbot nicht durchsetzbar wäre.

5.1.

Die Parzelle Nr. 431 an der Mitteldorfstrasse befindet sich in der Kernzone K. § 49 Abs. 1 und 6 BO umschreiben die Kernzone betreffend Ortsbild wie folgt:

"(1) In der Kernzone soll das bestehende Ortsbild erhalten bleiben. Neu- und Umbauten haben sich dem bestehenden Ortsbild anzupassen. Bei Neubauten sind in der Regel max. 2 Vollgeschosse zulässig.

(...)

(6) Die Bauten müssen sich in Bezug auf kubische Erscheinung, Stellung, Gliederung der Fassaden, Dachform und Dachneigung, nach aussen in Erscheinung tretenden Materialien und Farbgebung so in das Dorf einfügen, dass eine gute Gesamtwirkung entsteht. Die Fenster sollen in der Regel hochrehtwinklig sein oder Fenstergruppen in hochrehtwinkliger Anordnung."

Die Umschreibung von § 49 Abs. 6 BO präzisiert den allgemeinen Ästhetikparagrafen des neuen Baugesetzes (§ 42 BauG), welches gestützt auf § 169 Abs. 1 BauG auf die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Gesetzes (1. April 1994) hängigen Baugesuche anwendbar ist. § 42 BauG entspricht § 159 Abs. 1 des alten Baugesetzes (aBauG), weshalb für die Auslegung von § 42 BauG nach wie vor Literatur und Judikatur zu § 159 aBauG herangezogen werden können. § 42 BauG umschreibt in Abs. 1 die Pflicht des Bauherrn zur allgemeinen Eingliederung von Gebäuden in ihre Umgebung (sogenanntes Eingliederungsgebot). Abs. 2 enthält die negative ästhetische Generalklausel in Form des Beeinträchtigungsverbotes. Ästhetische Generalklauseln, wie sie in § 159 Abs. 1 aBauG (bzw. in § 42 BauG) enthalten sind, haben im allgemeinen subsidiäre Kraft und dürfen nur zurückhaltend angewendet werden. Gemeinden, die umfassende Vorkehren auf dem Gebiete des Ortsbildschutzes treffen wollen, haben dafür eine besondere Grundlage in ihren Ortsplänen, in der Bauordnung oder der Zonenordnung zu schaffen (Kommentar Zimmerlin, N 2 zu § 159).

Im vorliegenden Fall umschreibt § 49 BO der Gemeinde O. in detaillierter Weise die zulässige Gestaltung der Kernzone. Absatz 1 hält unter anderem fest, dass in der Kernzone das bestehende Ortsbild erhalten bleiben soll und dass sich Neu- und Umbauten dem bestehenden Ortsbild anzupassen haben. Die Absätze 2 bis 5 regeln im einzelnen Nutzung, Dachformen, Dachfenster, Erhaltung und Pflege von bestehenden Bauten sowie den Wiederaufbau. In den folgenden Absätzen 6 bis 9 wird die Eingliederungspflicht, die Gestaltung der Freiräume und der Umgebung geregelt. Schliesslich regeln die Absätze 10 bis 12 Beratung und Projektanmeldung im Zusammenhang mit der Pflege des Ortsbildes. § 49 BO der Gemeinde O. enthält somit eine besondere gesetzliche Grundlage betreffend Gestaltungsvorschriften in der Kernzone. Nicht geregelt ist das Beeinträchtigungsverbot (§ 42 Abs. 2 BauG). Im vorliegenden Fall gelangt die ästhetische Generalklausel (§ 42 BauG), mangels Regelung in der Bauordnung und wegen ihrer subsidiären Geltung, nur betreffend Beeinträchtigungsverbot zur Anwendung. Die Eingliederungspflicht ist in § 49 Abs. 6 BO in detaillierter Weise geregelt.

5.2.

Das Beeinträchtigungsverbot gilt für Bauten, Anschriften, Bemalungen, Antennen und Reklamen (§ 42 Abs. 2 BauG). Schutzziel des Beeinträchtigungsverbots ist dabei die Erhaltung des "Charakteristischen" und des "Typischen", wodurch gerade die Eigenart des Dorfbildes bewirkt wird. Eine "sinnvolle" Einfügung bedeutet in dieser Hinsicht, dass eine aus der Wirklichkeit abgeleitete, abstrahierte, ideale Vorstellung vom Bild des Dorfkerns, mithin ein Sollzustand, der gewisse, beschränkte Verbesserungen einschliesst, geschützt ist. Die vorhandenen Verhältnisse bilden dabei nicht als solche den Massstab, sondern geben nur eine bestimmte Richtlinie an, welche von den das Dorfbild dominierenden und charakterisierenden Merkmalen bestimmt wird (VGE III/11 vom 6. März 1985 i.S. M./S., S. 11/12; AGVE 1983 S. 209). "Eine von den gesetzlichen Massvorschriften abweichende Gestaltung darf wegen Verunstaltung nur abgelehnt werden, wenn sie nach Massstäben, die in Anschauungen von einer gewissen Verbreitung und Allgemeingültigkeit gefunden werden, als erheblich störend zu bezeichnen sind" (BGE 114 Ia 345).

Das Eingliederungsgebot gilt nur für Gebäude, nicht auch für alle anderen Arten von Bauten (Kommentar Zimmerlin, N 6 zu § 159). Im Unterschied zum Beeinträchtigungsverbot geht es einen Schritt weiter und verlangt ausdrücklich eine gute Gesamtwirkung auf die Umgebung. Dies bedeutet der Sache nach eine positive Einwirkung auf die Gestaltung der Gebäude. Verlangt wird, dass die prägenden Elemente aus der Umgebung nicht nur nicht gestört, sondern in der Gestaltung der Baute aufgenommen und allenfalls gar verstärkt werden (AGVE 1985 S. 307). Allerdings ist ein solcher Eingriff in die Eigentumsfreiheit sorgfältig zu begründen. Nach Ansicht des Bundesgerichts ist dabei "nicht einfach auf ein beliebiges subjektives architektonisches Empfinden oder Gefühl abzustellen. Vielmehr ist im einzelnen darzutun, warum mit einer bestimmten baulichen Gestaltung weder für den Bau selbst noch die Umgebung eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird" (BGE 114 Ia 345).

5.3.

Dem Gemeinderat steht im Bereich des Ästhetikvorschriften ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Die Gemeinde darf folglich den verfassungsrechtlichen Schutz beanspruchen, der ihr gestützt auch die Gemeindeautonomie zusteht (§ 106 Abs. 1 Kantonsverfassung). Es muss um so eher eingeschritten werden, je bestimmter die betreffenden Vorschriften sind

und je mehr es bei deren Handhabung um überwiegende kantonale oder individuelle Rechtsschutzanliegen wie namentlich Beschränkung der Eigentumsgarantie oder von anderen Grundrechten geht, es muss umgekehrt um so mehr Zurückhaltung geübt werden, je unbestimmter die entsprechenden Vorschriften sind und je mehr sie Raum für demokratische Gestaltungsmöglichkeiten und ortsspezifische Aufgabenerfüllung, namentlich die Wahrnehmung besonderer örtlicher Interessen, bieten (Thomas Pfisterer, Die verfassungsrechtliche Stellung der aargauischen Gemeinden bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben, St. Gallen 1983, S. 227 ff., 322 f. in AGVE 1985 S. 306). Eine Grenze der Zurückhaltung der Beschwerdeinstanz findet sich dort, wo die Eigentumsgarantie verletzt, kein genügendes öffentliches Interesse vorhanden, das Verhältnismässigkeitsprinzip missachtet oder eine andere grundrechtliche Position übergangen sein könnte (AGVE 1985 S. 306).

5.4.

Die Liegenschaft des Beschwerdeführers liegt auf der nordöstlichen Seite der Mitteldorfstrasse mitten im östlichen Teil der Kernzone. Die Parzelle wird auf keiner Seite von einer anderen Zone berührt. Das Grundstück grenzt im Südwesten direkt an die Mitteldorfstrasse und ist von dieser durch eine Mauer von ca. 1,40 m Höhe und ca. 25 m Länge getrennt. Diese Mauer wird einzig von einer Treppe durchbrochen, welche zum dahinterliegenden Wohnhaus führt. Die Doppelgarage ist auf der östlichen Seite des Wohnhauses geplant.

Bei der Beurteilung des Ortsbildes ist vom überschaubaren Rahmen auszugehen. Auf der nordöstlichen Seite der Mitteldorfstrasse befinden sich auf beiden Seiten der Liegenschaft des Beschwerdeführers mit Wohnhäusern überbaute Parzellen. Insbesondere fällt der grosszügige Freiraum, in welchem die Doppelgarage projektiert ist, zwischen der Parzelle Nr. 431 des Beschwerdeführers und der östlich angrenzenden Parzelle Nr. 432 auf. Dadurch ist ein freier Blick auf die dahinterliegenden Rebberge möglich. Auf der südwestlichen Seite der Mitteldorfstrasse befinden sich im östlichen Teil ein Quartierladen und das Restaurant Schwanen. Vom Quartierladen durch einen Parkplatz getrennt, grenzen im westlichen Bereich weitere überbaute Parzellen an die Mitteldorfstrasse. Auf einen ersten Blick wird dieser Ortsteil dadurch charakterisiert, dass zwischen den Wohnhäusern und den Gewerbebauten Freiräume erhalten sind. Gerade diese Freiräume möchte der Gemeinderat mit der Bestimmung von § 49 Abs. 8 BO schützen: "Die strassenseitigen und zwischen den Bauten liegenden Freiräume sind zu gestalten. Gärten und Vorplätze, einheimische Bäume, Baumgruppen sind die wesentlichen Gestaltungselemente. Im Bereich der Freiräume sind Abstellplätze sorgfältig einzufügen".

Nach Ansicht des beigezogenen Experten kann in dieser Zone eine Garage befürwortet werden, jedoch nicht in der vorgesehenen Art und Weise. Das heisst, sie darf nicht wie ein Betonklotz wirken. Vielmehr muss sie dem Ortsbild angepasst werden und auf die ursprüngliche Substanz des Dorfes Bezug nehmen.

Gemäss Aussage des Gemeinderates war die Bewilligung der Betonbaute mit Flachdach westlich des Quartierladens ein einmaliger Fehler, dessen Wiederholung vermieden werden muss. Ein erfolgter "Sündenfall" kann keinen Grund liefern, um in allen anderen Fällen die Bauvorschriften auch zu missachten (AGVE 1983 215 E. 3c).

Unter diesen Aspekten der Eingliederungspflicht und der Gestaltungspflicht der Freiräume gemäss § 49 Abs. 6 und 8 BO ist der ablehnende Entscheid des Baugesuches durch den Gemeinderat nicht zu beanstanden. Seine Entscheidung stützt sich auf vertretbare Gründe und ist daher zu respektieren (AGVE 1987 S. 569). (...)

7.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die gemeinderätliche Verweigerung der Baubewilligungserteilung für die Doppelgarage sachlich gerechtfertigt und gestützt auf Ortsbildschützerische Gründe vertretbar ist. Die Doppelgarage muss sich mit Rücksicht auf die Umgebung in den Freiraum einfügen und darf nicht mit einem Flachdach erstellt werden."